



Ledelse og tillid – fra faglig autonomi til faglige fællesskaber

Decentralisering og delegation er en stærk tradition i kommunal forvaltningspolitik. Den bygger på gensidig tillid mellem folkevalgte, ledere og medarbejdere. Tidligere var decentralisering kædet sammen med en stor faglig autonomi – både for den enkelte leder og medarbejder. Med en stærkere politisk målstyring er både medarbejdere og institutionsledere blevet langt mere forpligtede i forhold til faglige fællesskaber og faglige standarder, der kan indfri de politiske mål. Hvis den enkelte medarbejder her forvæksler tillid med fuld faglig autonomi, eller hvis folkevalgte styrer vejen til målene med regler og bureaukrati, kan begge parter kigge i vejviseren efter den fælles tillidsdagsorden – og efter innovation og udvikling.

AF DIREKTØR I KOMMUNERNES LANDSFORENING JAN OLSEN

Faglig autonomi

Der er en meget lang og en meget stærk tradition for decentralisering og delegation i kommunernes forvaltningspolitik. Det er en bærende filosofi, at delegering af kompetencer skaber bedre resultater, mere kvalitet og højere innovation. Stort set alle kommuner har overordnet anvendt denne styringsfilosofi i forhold til de mange kommunale velfærdsinstitutioner. Tillid er et nøgleord i denne styringsfilosofi. Både tillid til den enkelte medarbejder og tillid til den enkelte institutionsleder.

I de første årtier efter kommunalreformen i 1970 var denne decentralisering knyttet sammen med en stærk professionsfaglig og ledelsesfaglig autonomi. Den enkelte medarbejder havde metodefrihed, og den enkelte institutionsleder stor frihed til at prioritere mål og indsats – om end der på nogle velfærdsområder var et indskrænket ledelsesrum i forhold til medarbejdernes ressourcer.

Som eksempel kan nævnes, at mange kommuner i 80'erne anvendte "en pose penge"-

princippet, der fx i forhold til folkeskolerne indebar, at man tildelte den enkelte skole et samlet budgetbeløb svarende til et bestemt timetal, som skolen herefter kunne anvende på de fag og på de årgange og på den støtteindsats, som den enkelte skole ønskede at prioritere – naturligvis inden for lovens rammer.

Kommunalbestyrelsen og forvaltningsledelsen havde i denne model tillid til, at skolelederen og medarbejderne – hver med deres ledelsesfaglige og professionsfaglige indfaldsvinkel – ville skabe de bedst mulige resultater. Skolelederne blandede sig ikke meget i, hvordan lærerne hver for sig tilrettelagde undervisningen i klasserummet, og forvaltningen blandede sig ikke meget i, hvordan lederne prioriterede opgaver, ressourcer og mål på den enkelte skole.

"En pose penge"-modellen byggede på udstrakt tillid til ledere og faglige medarbejdere – normalt uden politiske mål og uden krav om dokumentation af resultater.

Den politiske målstyring

I 90'erne og 00'erne er der gradvist – på stort set alle velfærdsområder – kommet flere politiske resultatmål og flere krav om dokumentation. Det er en udvikling, der er forstærket markant efter kommunalreformen i 2007. Flere politiske mål og resultatkrav har imidlertid ikke ændret grundlæggende ved kommunernes decentrale styringsfilosofi i forhold til velfærdsinstitutionerne. Kommunerne har tværtimod kritiseret staten for, at den i forhold til nationale mål i stigende grad har anvendt en helt traditionel og gammeldags bureaukratisk regelstyring, der har lagt bindinger på institutionerne og flyttet ressourcer fra kerneydelse til administration.

» Flere politiske mål og resultatkrav har imidlertid ikke ændret grundlæggende ved kommunernes decentrale styringsfilosofi i forhold til velfærdsinstitutionerne.

De fleste vil erklære sig enig i, at bindende regelstyring i klassisk forstand ikke er særlig forenelig med en tillidsdagsorden, hvor ledelsesfaglige og professionsfaglige skøn har høj værdi. Til gengæld er der mindre enighed, når tillidsdagsordenen sættes i forhold til den politiske målstyring og kravet om dokumentation. Her kan man af og til opleve, at politisk målstyring betragtes som indblanding i et professionsfagligt valg.

Derfor er målstyringen et af omdrejningspunkterne i debatten om ledelse og tillid. Den er særlig aktuel, fordi der på stort set alle velfærdsområder er en parallel udvikling med stærkere politisk målstyring og krav om dokumentation af resultater. Det skærper fokus på, hvilke metoder og faglige løsninger der kan indfri målsætningerne, og dermed begrænses det frie metodevalg og den faglige autonomi – både den professionsfaglige og den ledelsesfaglige. Spørgsmålet er imidlertid, om denne indskrænkning af autonomi er i konflikt med en tillidsdagsorden. Her er svaret et klart nej – tværtimod.

Faglige fællesskaber

Lad os igen tage folkeskolen som eksempel. Ingen kan være i tvivl om den politiske intention og målsætning. Alle elever skal fagligt lære mere. Trivlsen skal forbedres, og betydningen af social baggrund skal reduceres. Visionen og dens konkretisering i resultatmål sætter ganske klare pejlemærker for den faglige og ledelsesmæssige indsats i folkeskolen. Der skal på tværs af skolerne udvikles et ledelsesfællesskab om målene. Og lærerne skal på den enkelte skole udvikle et fagligt fællesskab om målene, og hvordan de nås.

Det har en del skolechefer billedligt beskrevet på den måde, at skolelederen i højere grad skal træde ind over dørrinnet til klasserummet med henblik på at styrke og udvikle de fælles faglige standarder på skolen, og ligeledes skal skolechefen/forvaltningsdirektøren i højere grad ind gennem fordøren på den enkelte skole med henblik på at styrke det ledelsesfaglige fællesskab på tværs af skolerne om mål og resultater.

Både for medarbejderen og lederen indebærer dette en begrænsning i den personlige faglige autonomi mod til gengæld at blive part i et langt stærkere fagligt udviklingsmiljø – både professionsfagligt og ledelsesfagligt.

På den enkelte skole indebærer det fx, at teamsamarbejdet udvikles endnu stærkere i

» Der skal på tværs af skolerne udvikles et ledelsesfællesskab om målene.

retning af at anvende fælles faglige standarder, som den enkelte medarbejder er forpligtet på. Altså standarder for fagets indhold og hvad der skal nås i klasserummet. For skolelederen indebærer det, at man bliver en del af et stærkere ledelsesmæssigt fællesskab på tværs af skolerne. Man har fået et større ledelsesrum, men skal til gengæld levere resultater på en smallere spilleplade.

Mange veje til målet

Selvom der er klare mål, er der altid mange veje derhen. Derfor er det afgørende at fastholde en decentral model med stor delegation, så både fagprofessionelle og ledere kan arbejde med udvikling og innovation af løsninger.

Denne model forudsætter grundlæggende, at der fra kommunalbestyrelsen og kommunens topchefer i direktionen er vidtgående tillid til de ledelsesfaglige og professionsfaglige valg, der gøres på den enkelte institution. Omvendt forudsætter modellen også, at ledere og medarbejdere i velfærdsinstitutionerne forpligter sig på de politiske mål og vælger de løsninger, der indfrier dem. Der er ikke tale om et valg mellem et "topdown"-approach eller et "bottomup". Men derimod om et både og.

Tillidsdagsordenen handler grundlæggende om, hvordan denne tovejskommunikation kan styrkes med henblik på udvikling og innovation af vores velfærdsløsninger – både gennem ledelse og gennem professionsfaglige initiativer.

Det kombinerede topdown – bottomup-approach er velafprøvet i kommunerne og har i tidens løb haft mange forskellige betegnelser, fx "central styring, decentral ledelse", der netop indeholder overordnede pejlemærker og decentrale løsninger, eller "politisk målstyring" der ligeledes illustrerer en tænk-

» Man har fået et større ledelsesrum, men skal til gengæld levere resultater på en smallere spilleplade.

» Det er en grundlæggende forudsætning for tillidsdagsordenen, at der er en gensidig anerkendelse af de roller, som politikere, ledere og medarbejdere har i samarbejdet.

ning med overordnede pejlemærker og centrale løsninger.

I forhold til tillidsdagsordenen kan der imidlertid godt være behov for et stærkere fællesskab mellem fagprofessionelle og ledere om, hvad modellen ”central styring decentral ledelse” egentlig indebærer.

De fagprofessionelle kan i den sammenhæng med rette forvente, at der politisk og ledelsesmæssigt er fuld tillid og respekt for de fagprofessionelle valg og ikke mindst, at der er mange veje til de skitserede mål. Den tillid er en forudsætning for fagprofessionel udvikling og innovation. Til gengæld bygger denne tillid på forudsætningen om, dels at de politiske mål respekteres, og dels at man som medarbejder forpligtes af de faglige standarder og løsninger, der indfrier målene – og at det i øvrigt er en ledelsesopgave at sikre den faglige standard. Den enkelte medarbejder kan altså ikke fastholde en faglig autonomi.

Det er i den sammenhæng positivt, at Danmarks Lærerforening i sit nye udspil om skoleledelse efterspørger en stærkere faglig ledelse i klasserummet. Heri ligger en anerkendelse af, at den faglige ledelsesopgave bør styrkes og opprioriteres, og at der ikke er faglig autonomi i klasserummet. En styrket faglig skoleledelse er i den sammenhæng ikke en mistillid til den enkelte medarbejders metodeudvalg, men derimod en tillids erklæring til det fagprofessionelle miljø og fællesskab, som den enkelte er forpligtet af.

Institutionslederne kan med rette forvente, at deres ledelsesrum er meget stort i forhold til prioritering af indsatser og ressourcer. De har også krav på maksimal støtte fra kommunens forvaltning, når det gælder deres konkrete ledelsesdispositioner og udvikling af et ledelsesfællesskab på tværs af institutionerne. Til gengæld er institutionslederne – som de fagprofessionelle medarbejdere – forpligtet af de fælles mål.

Mange kommunale forvaltninger arbejder netop nu med at udvikle dette ledelsesfælles-

skab, og her er der i nogle kommuner tale om en omstilling i forhold til tidligere, hvor mange funktioner – både i forhold til det faglige arbejde og i forhold til de administrative opgaver – er blevet decentraliseret til de enkelte institutioner.

Målene er ikke til debat

Jeg har nævnt folkeskolen som eksempel flere gange, men man ser stort set en parallel udvikling på alle velfærdsområder – altså i form af en stærkere politisk målstyring, stærkere ledelsesfællesskaber og stærkere fagprofessionelle standarder for kvalitet i opgaveløsningen.

På det specialiserede sociale område har der i de senere år været en markant ændring i løsningerne, hvor man fx har reduceret anvendelsen af meget lange institutionsanbringelser af børn og i stedet prioriteret indsatser, der hurtigere bringer barnet tilbage i et ”normalmiljø”, herunder også ved anvendelse af netværksløsninger. Det har der naturligvis været en fagprofessionel debat om, men omstillingen er først og fremmest et resultat af en politisk målstyring. Det samme kan man sige om arbejdet med større inklusion.

På ældreområdet er der ligeledes sket en forskydning i løsningerne i retning af hverdagsrehabilitering. Igen på baggrund af en professionsfaglig debat, men initieret gennem klare politiske mål.

På dagtilbudsområdet er der tilsvarende sket en faglig udvikling med mere synlige standarder for kvalitet i det pædagogiske arbejde og en stærkere kobling til folkeskolen. Også her forpligtes den enkelte medarbejder i højere grad af fælles faglige normer for kvalitet.

Det er en grundlæggende forudsætning for tillidsdagsordenen, at der er en gensidig anerkendelse af de roller, som politikere, ledere og medarbejdere har i samarbejdet. De fagprofessionelle kan ikke møde de politiske mål med synspunktet om, at ”vi vil noget andet med folkeskolen” eller med socialpolitikken. I hvert fald ikke uden at miste politikernes tillid. Og politikerne får ikke noget innovativt medspil, hvis de faglige løsninger detailstyres gennem en topdown-approach.

Derfor er der også en afsluttende opfordring til staten. Lad vær med at gennemtvunge faglige standarder i velfærdsinstitutionerne via regler! Det vil standse innovation og sænke kvaliteten. Og tillidsdagsordenen – ja den kan man se i vejviseren efter. ■